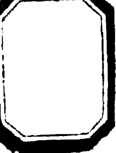
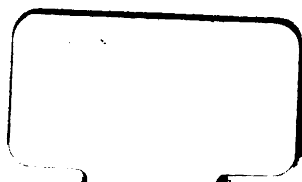


LACONI

L ELETTORATO AMMINISTRATIVO ANGLI ATRANIERO







L'Elettorato Amministrativo

agli stranieri



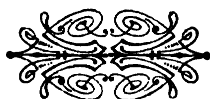
CAGLIARI
Tipografia dell'Unione Sarda

Omaggio dell'autore,

Dottor Giuseppe Laconi

L' Elettorato Amministrativo

agli stranieri



CAGLIARI
Tipografia dell'Unione Sarda
1902

7/25/35



I.

La straordinaria potenza sì morale che materiale cui era arrivato il popolo romano in confronto degli altri popoli con lui confinanti, doveva portare, come conseguenza logica, a quell'altissimo concetto che di se stesso aveva il cittadino romano e che trovava tutta la sua superba espressione nella famosa frase: « civis romanus sum ». E questo concetto, in un tempo in cui la parola *civitas* era un puro sinonimo di *respubblica*, doveva necessariamente influire anche sulla legislazione romana: la quale, ponendo come subbietti del diritto non già l'uomo come uomo ma solo ed in quanto era cittadino romano, arrivava alle più estreme conseguenze di tale principio, sia considerando la perdita della cittadinanza come una *capitis diminutio*, sia negando ai *peregrini* ogni e qualunque diritto, tanto pubblico che privato.

La cittadinanza romana era, dunque, per lo stretto diritto quiritario, l'unica e precipua fonte dei diritti, dal godimento dei quali venivano completamente esclusi tutti coloro che di quella qualità erano privi.

A poco a poco però il diritto pretorio cominciò a farsi strada, temperando così il rigore dello stretto diritto quiritario, in principio con una certa titubanza, poi risolutamente, fino a prendere, con Giustiniano, il sopravvento. E si deve appunto al glorioso diritto bonitario se il principio della cittadinanza potè essere in parte temperato, e se i cittadini delle altre provincie romane poterono a poco a poco essere ammessi al godimento di qualche diritto, come l'*ius connubii* e l'*ius commercii*, fino a che con Giustiniano ogni differenza fra i cittadini di Roma e quelli delle altre provincie venne completamente abolita.

Lo stesso però non avvenne per gli stranieri, per quelli cioè che vivevano *fuori del diritto romano*. Sin dai primi tempi di Roma, lo straniero era considerato come un nemico, e per conseguenza non poteva in nessun caso invocare la tutela del diritto romano, per il quale non era che una *res nullius* che cadeva sotto il pieno dominio del primo occupante. Col progredire della civiltà però, anche questo principio subì una leggera modificazione, e, pur mantenendosi in tutta la sua integrità lo stretto diritto quiritario, si pose lo straniero sotto la tutela dell'*ius gentium*, garanzia non indifferente per gli stranieri, dato lo spirito dei tempi che legittimava ogni e qualunque sopruso commesso in loro danno.

La caduta dell'impero d'occidente, come non potè distruggere la massima parte dei principii consacrati e solennemente confermati da parecchi secoli di vita gloriosa, così non potè nulla contro quel pregiudizio — oramai ci può essere consentito di chiamarlo con tale nome — che imponeva di considerare lo straniero come un nemico dello Stato, e contro il quale era non solo giustificabile ma doverosa ogni restrizione che tendesse a metterlo fuori del diritto, che lo considerasse ancora come una *res nullius*.

Presso i Germani — scrive il Salvioli — come presso

tutti i popoli primitivi, lo straniero era senza diritti, esposto all'arbitrio delle persone nel cui territorio esso trovavasi, perchè il diritto e la pace essendo il risultato di un accordo fra i consociati, esistevano solo per questi, per chi cioè era parte del popolo. Lo straniero non era protetto dalla legge propria nè da quella del popolo presso cui trovavasi, e se qualcuno non gli offriva ospitalità o non dichiaravasi suo tutore o difensore, poteva essere ucciso impunemente o diveniva servo di chi lo prendeva, finchè non riscattavasi. Solo scampo suo era invocare la protezione di alcuno (*senior* o *patronus*); nel qual caso a questo dovevasi rispondere delle offese commesse contro lo straniero.

Come si vede, l'influenza della civiltà romana si faceva sentire anche in questo: forse era diverso il concetto cui il principio si informava, ma gli effetti erano press'a poco gli stessi.

Ma anche questa condizione di cose doveva mutare, non già per un principio di equità o per una ragione di giustizia, ma per una semplice ragione d'interesse, in quanto si veniva così a rendere impossibile ogni relazione di commercio, il cui esercizio aveva acquistato un'altissima importanza per i varii popoli, costretti, a differenza del romano, a trattare fra loro da pari a pari e senza quindi che potessero imporsi gli uni agli altri e far leggi in territorio altrui. In tutti i modi, fu davvero un gran passo sulla via del progresso quello per il quale venivano riguardati come protetti dal re quei forestieri che non avevano un particolare tutore.

Col sorgere del feudalesimo, però, la condizione giuridica degli stranieri peggiorò: quei diritti che erano stati conceduti allo straniero diventarono nelle mani dei signorotti feudali un'arma potentissima per impinguare i loro patrimoni: la protezione della legge non veniva accordata se non mediante il pagamento d'una determinata somma; la dimora sul territorio del feudo era

colpita da una gravissima tassa; il diritto d'albinaggio diventò un importantissimo cespite d'entrata per le finanze del signore; insomma, tutto quanto gli stranieri avevano ottenuto, venne loro ritolto dal feudalismo, non solo, ma in certi luoghi era permesso far servo lo straniero appena metteva piede nel territorio feudale.

E questa condizione di cose si mantenne quasi inalterata all'epoca dei Comuni, « per la prevalenza del concetto di un municipalismo ristretto, le gelosie fra città e città, la politica economica inspirata alla più esagerata protezione pei cittadini, l'assenza di ideali umanitari e altre simili cause ». (1)

Nessun diritto era concesso allo straniero nè politico nè civile: non poteva possedere, non poteva contrarre matrimonio, non esercitare il commercio, non comparire in giudizio, non ricevere per testamento e quindi neanche testare; di più, ogni reato da lui commesso era punito più gravemente, e per conseguenza, le offese recate alla sua persona o non erano affatto punite, o lo erano in modo proprio irrisorio.

Ma anche a questa umiliante condizione d'inferiorità dello straniero si cercò in qualche modo di porre riparo per via di piccole ma successive riforme, fra le quali degna specialmente di nota quella di Federico II, nel 1220, che riconobbe agli stranieri il diritto di abitare in qualunque parte del territorio dell'impero, di poter liberamente testare e ricevere per testamento, di far consegnare a mezzo dei vescovi le loro successioni agli eredi legittimi o testamentarii o in loro mancanza di farle erogare a scopi pii, e varii altri diritti di minor conto che mettevano gli stranieri in una condizione relativamente ottima.

A questo si aggiungano altri diritti loro concessi in

(1) Salvioli — Manuale di storia del diritto italiano.

circostanze speciali, quando cioè faceva comodo agli interessi degli indigeni, e fra questi la concessione della naturalizzazione, che poi si distinse in grande e piccola, a seconda della qualità e quantità di diritti che essa conferiva. Con tutto questo però un certo senso di diffidenza esisteva sempre verso gli stranieri, ed era tanto radicato nella coscienza dei popoli che neanche colla proclamazione dei diritti dell'uomo per opera della Rivoluzione francese, si riuscì ad abbatterlo: fu certo una delle poche torri del secolare edifizio medievale che l'opera redentrice della Rivoluzione francese non potè distruggere.

Ma del resto non poteva pretendersi che tutto d'un colpo potesse sradicarsi un principio così fortemente radicato nella coscienza dei popoli: si riconobbe — e non fu poco — che obbietto dei diritti doveva essere l'uomo come uomo, ma nella pratica si richiese la reciprocanza per poter estendere agli stranieri il pieno godimento di tutti i diritti civili. Spettava all'Italia — madre di diritto alle genti — fare questo passo gigantesco, veramente degno di quel popolo che, dopo aver dato al mondo due civiltà, si metteva ancora una volta alla testa di quel movimento che — ne siamo certi — un giorno condurrà all'affratellamento di tutti i popoli.

E questo principio, solennemente consacrato nell'art. 3° del nostro codice civile, fu in breve accolto da tutte le legislazioni civili, che hanno così dimostrato di saper intendere quale sia il fondamento della moderna società, su quali principii di moralità e di giustizia essa deve poggiare.

L'opera però è ben lungi dall'essere compiuta, giacchè siamo fermamente convinti che l'utopia d'una universale federazione internazionale, o meglio della fusione in uno solo di tutti gli Stati odierni, diventerà — certo in un giorno non troppo prossimo — un fatto reale.

E la storia politica e sociale dello Stato ci conforta

largamente in questa convinzione. Se infatti esaminiamo il progressivo sviluppo della idea dello Stato, noi vediamo che presso i popoli antichissimi questa trova la sua più perfetta espressione nella famiglia, e quindi nella tribù. La civiltà greca e romana allarga questo concetto, così che sotto la sua influenza lo Stato comprende una più vasta associazione di individui e di famiglie, il Comune, tant'è vero che la parola che serve a dinotare la comunità — πολις per i greci e *civitas* per i romani, — significa anche Stato.

Col progredire della civiltà, al principio della *cittadinanza* come base dell'esistenza politica dello Stato, a poco a poco se ne sostituisce un altro più largo, più comprensivo, quello della *nazionalità*, principio che ha avuto la sua più larga applicazione nella seconda parte del secolo scorso, e che ha portato alla costituzione dei grandi Stati moderni.

Ora, sarebbe ridicolo, o quanto meno puerile, credere che la scienza per così dire politica sia arrivata alla più alta e più perfetta sua espressione: anch'essa, al pari di tutte le altre scienze, progredisce sempre, si trasforma, si perfeziona ogni giorno più. E appunto per questo crediamo di poter affermare con sicurezza che in un tempo più o meno remoto avrà attuazione quell'altro principio che oggi si mostra timidamente e comincia a penetrare nella coscienza dei popoli, il principio dell'*umanità*, che condurrà appunto alla costituzione di un unico immenso Stato composto di tutti gli Stati odierni. Quelle disparità di carattere, usi, costumi, aspirazioni ecc. che un giorno rendevano tanto diversi gli ateniesi dagli spartani, e che oggi distinguono, a mò d'esempio, la razza latina dalla razza anglo-sassone, si affievoliranno con un processo lento ma continuo, fino a che scompariranno del tutto.

La coscienza dei popoli è certamente ben lungi dall'essere matura per la realizzazione di questo che oggi

non possiamo che chiamare un *pio desiderio*; tuttavia è còmpito delle legislazioni civili facilitare per quanto è possibile la marcia trionfale di questo principio, alla cui pratica applicazione ha immensamente giovato l'avere esteso anche agli stranieri il pieno godimento dei diritti civili.

Questo parve e fu realmente un gran passo sulla via del riconoscimento dell'eguaglianza giuridica di tutti gli uomini di fronte al diritto; l'opera però — come abbiamo già detto — non è ancora compiuta.

Non è nostro intendimento esaminare qui se sia giusto o quanto meno conveniente estendere allo straniero il godimento di tutti i diritti politici: a noi per ora, basterà vedere se, e in teoria e in pratica, possa ammettersi lo straniero al diritto d'elettorato amministrativo.

La questione, secondo noi, si presenta sotto un duplice aspetto: se, dato il carattere dall'attuale Comune, debba giuridicamente estendersi anche allo straniero un tale diritto; e se, nel caso affermativo, esistano ragioni di convenienza politica che consiglino di non riconoscere nello straniero un diritto per sè stesso esistente. Ci limiteremo a studiare la questione dal solo punto di vista del diritto positivo italiano, non tenendo conto, cioè, delle varie altre legislazioni, ma tenendo sempre davanti a noi i supremi principii di diritto, basandoci sui quali affermiamo che — data la costituzione degli Stati moderni — anche lo straniero dovrebbe essere ammesso al godimento del diritto d'elettorato amministrativo.





II.

L'uomo è per sua natura un essere eminentemente socievole, tanto che al di fuori della società non lo si potrebbe logicamente concepire. Appunto per questa sua natura socievole, l'uomo sin dal suo primo apparire sulla terra sentì il bisogno di unirsi con altri uomini, forse anche per quell'istinto della propria conservazione che si riscontra nell'uomo come in tutti gli altri esseri animati. Ed è in base a questo sentimento che si formano quelle minuscole agglomerazioni famigliari, che sono il primo nucleo dal quale per successiva evoluzione sono sorti i grandi Stati moderni.

Un embrione di costituzione politica — se pure tale può chiamarsi — si riscontra anche in queste primitive associazioni famigliari; al più anziano della tribù, come quello che per la sua età e per la sua esperienza può esercitare una maggiore influenza morale e materiale su tutti gli altri consociati, è affidato il comando della tribù stessa. A poco a poco, e per i maggiori bisogni cui si deve soddisfare e per la più efficace tutela degli interessi, per così dire, sociali o collettivi, queste

associazioni assumono un maggiore sviluppo numerico e quindi anche politico: le tribù da nomadi diventano stazionarie, si dànno una specie di costituzione politica che per via di consuetudini si impone ai consociati, fino a che la comunità assume un carattere più preciso con funzioni più complesse, dirette alla tutela di interessi diversi da quelli dei singoli consociati.

È così appunto che sorge il Comune, il cui carattere costitutivo è essenzialmente politico, carattere che noi troviamo spiccatissimo nel Comune greco e romano: πολις e *civitas* infatti, mentre significano città, significano anche Stato.

Col formarsi dei grandi Stati, però, il Comune andò a mano a mano perdendo tutta la sua importanza politica, che veniva poderosamente accentrata nelle mani del potere centrale. Un risveglio dell'attività comunale lo si riscontra all'epoca del feudalismo, nella quale i Re, sbigottiti dalla sempre crescente potenza dei signori feudali, e non potendo per le limitate forze di cui disponevano, tener loro fronte, pensarono di contraporre alla potenza dei feudatari quella dei Comuni, ai quali concedettero innumerevoli e disparati diritti, il cui esercizio per parte del popolo non poteva non indebolire grandemente la potenza feudale.

Questo fatto è largamente dimostrato dalla storia della Francia, dove la mala pianta del feudalismo crebbe gigantesca più che in qualunque altro Stato; mentre in Inghilterra, dove il sistema feudale non ebbe alcuna importanza o ne ebbe una minima, il Comune mantenne in parte tutta la sua potenza politica, giacchè ad esso sono affidate delle funzioni di carattere spiccatamente politico, che negli Stati continentali sono esercitati dal potere centrale.

E qui una domanda: Quale è il carattere dell'attuale Comune?

La questione è delle più dibattute ed è ancora ben

lungi dall'avere la sua soluzione. Una scuola, che si basa sull'esempio della costituzione amministrativa inglese, ragiona così: il Comune è, o almeno dovrebbe essere, un ente che, al pari dello Stato, deve essere considerato sotto un duplice aspetto, politico cioè ed amministrativo, con prevalenza di questo su quello. È innegabile, infatti — continuano i sostenitori di questa teoria — che vi sono dei servizi pubblici i quali, pur essendo d'interesse generale, non possono essere assolutamente accentrati nelle mani del potere centrale e quindi diretti in base ad un indirizzo unico, e ciò per le diverse condizioni locali, che richiedono una diversa applicazione e un diverso sviluppo dei servizi stessi, in modo che rispondano completamente ai veri interessi locali. Tali sono, ad esempio, la pubblica sicurezza, il reclutamento militare, la riscossione delle imposte e varii altri servizi, ai quali non può certamente negarsi una grandissima importanza politica.

Altri, pur movendo da un diverso principio, arrivano alla stessa conclusione. Il Comune — essi dicono — è la base su cui poggia quell'organismo più grande e più complesso che è lo Stato. Ora, dato il carattere eminentemente politico dello Stato, anche il Comune deve avere il suo lato politico, in quanto da esso trae origine l'esistenza dello Stato.

Esaminiamo la prima teoria. Premettiamo che l'esempio dell'Inghilterra non ha per noi alcun valore. Nell'attuale sua forma il *Self-government* è il prodotto immediato e diretto di circostanze speciali che in Italia, e in genere in tutti gli Stati continentali, non si sono verificate e non si verificheranno, per quella spiccatissima tendenza delle amministrazioni pubbliche a democratizzarsi sempre più. E solo per queste cause speciali, fra cui l'esistenza d'una classe politica alle cui mani potè essere affidata la cura degli interessi delle amministrazioni locali, fu possibile al Comune inglese man-

tenere quel carattere politico che non si riscontra in nessuno degli Stati continentali.

Quanto poi a quei servizi che si vorrebbero affidare ai Comuni, è vero che essi sono d'indole spiccatamente politica, ma è pur vero che non possono essere lasciati in balia dei Corpi locali, in una Nazione in cui, come l'Italia, tante differenze d'ordine sociale e morale distinguono le popolazioni delle varie regioni.

La funzione dello Stato non può, non deve limitarsi ad una pura e semplice sorveglianza dell'azione degli enti minori, ma deve a quest'azione direttamente partecipare, addossandosi quei servizi che, per il loro interesse generale, hanno bisogno d'una mente più vasta e d'una mano più ferma che, tenendo conto della diversità degli interessi di tutti, distribuisca in proporzione i carichi e gli utili.

Accanto ad una attività sociale, lo Stato ne deve avere una giuridica, intesa cioè alla tutela del diritto fra i consociati; e questa attività non può essere spiegata che dallo Stato, giacchè il diritto è uno e una deve esserne l'applicazione.

Lo Stato quindi non potrebbe a questa attività rinunziare, senza venir meno al proprio fine; non potrebbe affidare alle amministrazioni locali la cura di quella che suol chiamarsi politica interna, senza diventare più o meno inutile; non potrebbe permettere che a questa politica venisse impresso un indirizzo diverso a seconda del diverso punto di vista da cui lo considererebbero le amministrazioni locali, senza portare ad un completo disgregamento di tutte le forze individuali, inevitabile in uno Stato in cui, a differenza dell'Inghilterra, non esiste una classe di persone che per una secolare tradizione ha gli stessi interessi, gli stessi mezzi, gli stessi fini, in tutte le diverse regioni che dello Stato fanno parte.

Per queste considerazioni non sarebbe possibile —

senza venir meno al concetto che dello Stato moderno noi abbiamo — affidare ai Comuni l'esercizio di quei servizi che direttamente interessano lo Stato considerato come ente politico, e fra i quali si devono comprendere la forza armata, la pubblica sicurezza, la ripartizione e riscossione delle imposte e simili altri servizi, che, essendo diretti ad un unico scopo, da un'unica fonte debbono originare.

La seconda delle teorie tendenti a dimostrare il carattere politico dei Comuni, si basa evidentemente su di un equivoco, in quanto confonde lo Stato con quello che è Amministrazione dello Stato.

È vero certamente che il Comune è la base su cui si innalza quell'edificio più complesso che è lo Stato, ma non lo Stato considerato come Ente politico avente un'autorità propria direttamente dipendente dal principio di sovranità che si impersona appunto nello Stato, ma sibbene lo Stato considerato come una pubblica amministrazione, avente un patrimonio proprio e una propria rappresentanza, e fini determinati da raggiungere, diversi nella sostanza e nella forma da quelli che ha lo Stato inteso come la sintesi di tutti i poteri sovrani.

In questo senso il carattere del Comune può dirsi per molti rapporti uguale a quello dello Stato; in questo senso soltanto può dirsi che il Comune partecipa della vita e dell'attività dello Stato; in questo senso soltanto è vera la definizione del Mantellini, per la quale il Comune è « quella parte dello Stato che nel territorio ad esso assegnato e nei limiti prefiniti dalle leggi esercita attribuzioni di autorità e di amministrazione del medesimo genere e della medesima natura dell'autorità e dell'amministrazione dello Stato ». [1]

E una prova evidentissima della verità di questa

---

[1] Lo stato e il codice civile — vol. I. pag. 45.

asserzione la troviamo all'art. 138 della legge comunale e provinciale, concepito in questi termini: *Il Sindaco è capo dell'amministrazione comunale ed ufficiale del Governo.* Per quest'articolo il sindaco riveste una doppia qualità derivante appunto dal duplice aspetto sotto cui all'occhio dello studioso si presenta lo Stato: la prima di queste qualità sintetizza il carattere del Comune, la seconda quello dello Stato politicamente inteso. Se il nostro legislatore avesse riconosciuto al Comune una funzione politica, non avrebbe certamente usato una simile dizione, la quale sarebbe parsa per lo meno superflua, in quanto la qualità di ufficiale del governo nel sindaco sarebbe derivata dall'altra qualità di capo dell'amministrazione comunale.

Di più, se fosse vera la teoria contraria a quella che noi abbiamo esposto, se cioè il Comune fosse realmente un organo dello Stato inteso come ente politico, il Comune dovrebbe avere anch'esso delle funzioni politiche, tanto d'ordine generale quanto d'ordine locale: si potrebbe tutt'al più fare una questione di numero, ma non mai dì qualità.

Dopo quanto abbiamo detto, ed escluso quindi che il Comune abbia carattere politico, ne risulta che l'importanza di quello è puramente economica, esclusivamente amministrativa.

Quasi tutti gli scrittori di cose amministrative hanno definito il Comune in modo da farne una corporazione composta — in linea generale e fondamentale — dei contribuenti di imposte dirette, e di quelli che nel territorio del Comune hanno il domicilio. L'uno e l'altro degli elementi che così formano l'ente Comune non presentano in nulla caratteri politici, ma danno chiaramente l'idea del Comune quale noi teoricamente l'intendiamo e quale è nel nostro diritto positivo.

Il Comune è quindi un ente puramente amministrativo, avente un patrimonio ed una rappresentanza

propria, con scopi determinati, diretti a promuovere e mantenere il benessere sia intellettuale o morale che materiale dei singoli consociati, considerati tanto collettivamente quanto individualmente. Al di fuori di questa sfera patrimoniale il Comune non ha alcuna azione, e per conseguenza non può ingerirsi in affari che da questi confini trasmodino senza che venga meno agli scopi che, e per sua natura e per legge, gli sono proprii, senza cioè che venga snaturata l'indole sua.

Ora, dato che questi sono i caratteri del Comune moderno, è giuridicamente logico che lo straniero venga escluso dalla partecipazione, non solo diretta ma anche indiretta, all'amministrazione del patrimonio comunale? L'unica ragione, secondo noi, che ha portato a tale esclusione, la si deve ricercare nel nostro diritto storico, per il quale era doverosa ogni e qualunque diffidenza verso lo straniero, la cui opera doveva essere considerata sempre come nefasta all'esistenza di uno Stato. E quanto sia giuridicamente assurda una tale esclusione cercheremo di dimostrare nel capitolo successivo.





III.

Prima di tutto una domanda: Quale criterio si dovrà seguire per la concessione del diritto d'elettorato amministrativo?

Tre tipi principali di suffragio amministrativo si dividono il campo: Suffragio reale, suffragio universale, suffragio della capacità.

Per il primo, il fondamento del diritto al voto risiede nel *censo*. Per il secondo il diritto al voto dovrebbe essere concesso a tutti i comunisti che abbiano le condizioni generali di capacità (cittadinanza, sesso, maggiore età). Il terzo criterio concede il diritto di voto a tutti quelli che possono provare di avere una capacità intellettuale, sufficiente per servirsi bene del voto.

Prescindendo dalle varie forme — censo fisso, suffragio conferito a tutti i contribuenti, suffragio proporzionale al censo — che assume il criterio del suffragio reale, diciamo subito che questo criterio è quello che maggiormente risponde all'indole stessa del Comune, che il censo è « teoricamente il vero criterio giuridico su cui deve fondarsi la rappresentanza amministrativa » [1]

[1] Orlando - Principii di diritto amministrativo.

Sono troppo evidenti i difetti che per questo verso presentano gli altri due sistemi. Il criterio della capacità intellettuale, mentre non tiene alcun conto dei caratteri del Comune, o ne falsa la natura, riescirebbe sempre a costituire un privilegio, quando non fosse irrisorio; giacchè se si richiede un titolo serio e veramente attendibile, non potranno godere del voto se non pochi privilegiati; se invece si richiede un titolo minimo, la ragione teorica del criterio viene a mancare, dappoichè — come bene osserva l'Orlando — nessuno dirà che l'avere seguito il corso di due o tre classi elementari assicuri un'istruzione ed un'elevatezza intellettuale sufficienti per formarsi un maturo giudizio sulle questioni amministrative.

Il criterio del suffragio universale, mentre sarebbe ottimo per le elezioni politiche, appunto perchè la funzione dell'assemblea legislativa passa i confini d'una pura e semplice amministrazione economica, ma tocca le più alte questioni d'interesse nazionale ed internazionale, è insufficiente a costituire la base del diritto elettorale amministrativo, e d'altro canto, per la sua larghezza, potrebbe pregiudicare gli interessi di quella classe di comunisti che colle loro contribuzioni concorrono alla formazione del patrimonio comunale, giacchè — secondo il famoso detto inglese — non dev' essere permesso a nessuno di influire col proprio voto sull'amministrazione del denaro degli altri.

Resta dunque il criterio del censo, criterio oggigiorno accolto da quasi tutte le legislazioni moderne, compresa l'italiana, temperato — e giustamente — da quello della capacità intellettuale, allo scopo di evitare che dalle rappresentanze comunali vengano escluse persone che, per la loro speciale competenza, possono portare in seno al Comune, il sussidio della loro attività e della loro intelligenza, e che altrimenti verrebbero completamente escluse.

Abbiamo detto in altra parte come il Comune non possa e non debba in alcun modo partecipare dell'attività giuridica dello Stato, stantechè scopo del Comune è il curare e migliorare il benessere materiale e morale dei comunisti, sia considerati *uti singuli,* sia *uti universi.* Il Comune dunque dovrà provvedere a tutto quanto riguarda l'interesse comune, assumendosi direttamente o concorrendo all'esercizio di quei servizi che hanno un carattere pubblico, provvedendo alla viabilità, all'istruzione, igiene, opere pubbliche, polizia urbana e rurale, tutela dei poveri, e a tutti quei bisogni che continuamente si manifestano col progredire della civiltà, come il miglioramento edilizio, la creazione di istituti destinati al progresso delle arti, delle scienze e delle industrie, la formazione e la conservazione di musei e in genere di raccolte d'oggetti d'arte, ecc. ecc.. servizi tutti ai quali l'iniziativa privata non potrebbe o lo potrebbe in modo insufficiente provvedere.

Ma per poter adempiere a questi fini occorrono i mezzi finanziari: da ciò la necessità per il Comune di imporre delle tasse locali sulla ricchezza dei consociati, ai quali toglie una parte del loro reddito per destinarla a servizi d'indole generale, per soddisfare a bisogni collettivi cui individualmente non si potrebbe soddisfare.

Il patrimonio comunale, dunque, risulta composto di tutte le contribuzioni dei comunisti: in diverse parole, il denaro del Comune non è altro che denaro dei contribuenti, destinato all'esercizio di servizi che portino un beneficio a tutta la Comunità. Ciò posto, è logico, è giusto che all'amministrazione di questo patrimonio partecipi chi alla sua costituzione e alla sua conservazione per nulla contribuisce?

Ci si obbietta che tutti hanno interesse al buon andamento dell'amministrazione comunale, appunto perchè essa ha un'azione, se non diretta certamente riflessa, sull'andamento dell'amministrazione del patrimonio dello

Stato. Ma se ciò fosse vero, dovrebbe bastare la qualità di cittadino per aver diritto al voto amministrativo, mentre invece — e tutti gli scrittori lo hanno ammesso — ad esso non possono partecipare se non i comunisti, quelli cioè che di quella data comunità fanno parte e che al buon andamento dell'amministrazione comunale hanno un interesse legittimo e diretto.

L'azione del Comune è senza dubbio limitata entro il territorio che lo compone ed agli abitanti di esso; e se è giusto che questi possano, senza distinzione alcuna, usufruire dei servizi comunali, non è giusto che debbano influire sul modo con cui questi servizi debbono essere diretti, cioè, sulla convenienza o meno di impiegare il denaro del Comune in una guisa piuttosto che in un'altra, quando al patrimonio comunale non hanno per nulla contribuito.

La teoria e la pratica, dunque, dimostrano che il censo è il vero criterio giuridico su cui deve fondarsi la rappresentanza amministrativa. E questo criterio ha certamente seguito il nostro legislatore, al pari di quasi tutte le Nazioni civili, dettando una serie di disposizioni, per le quali apparisce che l'avere interesse all'amministrazione del patrimonio del Comune, l'avere cioè contribuito alla sua formazione e alla sua conservazione, è condizione per sè stessa sufficiente a godere del diritto di voto amministrativo.

Ma se da un canto è giusto che nessuno debba col proprio voto influire sull'amministrazione del denaro degli altri, dall'altro è pur giusto che a nessuno debba essere impedito di influire col proprio voto sull'amministrazione del denaro proprio, salvo quelle cause di indegnità od incapacità che consigliano in certi casi di non concedere l'esercizio del diritto.

E lo straniero si trova precisamente in queste condizioni.

Noi comprendiamo che, posto il principio sul quale

deve basarsi il diritto elettorale amministrativo, vi siano poi delle restrizioni che rendano non possibile o quanto meno non conveniente l'uso di quel diritto: vi sono delle cause di indegnità ed incapacità che impongono assolutamente queste restrizioni. Realmente non può bastare il pagamento d'una determinata imposta per avere il diritto di partecipare al voto amministrativo; e appunto per questo troviamo giustissime le disposizioni che privano del diritto di voto i minorenni, gli interdetti e inabilitati, e quelle che privano dell'esercizio del diritto stesso i sott'ufficiali e soldati dell'esercito e della marina regia e le persone appartenenti a corpi organizzati per servizi dello Stato, delle Provincie e dei Comuni; per questo nessuno troverà a ridire che vengano privati del diritto di voto coloro che colla loro condotta se ne sono resi indegni.

Noi qui non ci fermeremo a indicare le ragioni per le quali la teoria e la pratica hanno consigliato queste restrizioni; ci fermeremo solo sulla seconda delle incapacità generali per poter essere elettore, quella cioè di non essere cittadini del Regno.





IV.

Abbiamo detto come anche il nostro legislatore abbia ritenuto essere criterio sufficiente per il godimento del diritto elettorale amministrativo, l'interesse diretto all'amministrazione del patrimonio comunale, cioè il contribuire mediante il pagamento d'una imposta, e in una determinata misura, alla formazione e alla conservazione del patrimonio comunale stesso. Che sia questo il criterio adottato dal nostro legislatore è largamente dimostrato dalla disposizione per la quale un solo elettore può esercitare il diritto di voto in più comuni, in quanti cioè è interessato direttamente, comprovandosi l'interesse dal pagamento di una data imposta o tassa comunale.

Ora, dato un tale criterio, è giuridicamente logico che lo straniero sul quale si verifica interamente questa condizione, debba essere escluso dal diritto di voto? è giusto che si impedisca ad uno di influire col suo voto sull'amministrazione del proprio denaro?

Restando nel campo della capacità naturale, è certo che la persona fisica è naturalmente capace del diritto di voto amministrativo ogniqualvolta si trovi in condi-

zioni tali da garantire il razionale esercizio del diritto stesso. Ora lo straniero che ha raggiunto la maggiore età e che non si trova colpito da nessuno di quei casi di indegnità o d'incapacità che consigliano di non permettere l'esercizio del diritto di voto neanche ai cittadini che da tale incapacità od indegnità sono colpiti, lo straniero che si trova in tali condizioni, dicevamo, offre questa garanzia, e per ciò soltanto dovrebbe essere ammesso al godimento del diritto d'elettorato amministrativo.

A sostegno di questa tesi sta inoltre una ragione altissima di moralità, quella che impone sempre e in tutti i casi una giusta e perfetta rispondenza fra i diritti e i doveri. E questa proporzionalità di diritti e doveri non esiste, nel caso nostro, per lo straniero. Difatti, mentre lo straniero che possiede nel territorio dello Stato, che in esso esercita un'industria o una professione, è tenuto al pagamento delle imposte che, per il nostro diritto positivo, gravano sulla privata proprietà o sull'esercizio d'una industria o d'una professione, d'altro canto non ha alcun diritto di ingerirsi nè direttamente nè indirettamente nell' amministrazione di quel patrimonio alla cui formazione egli pure concorre. Tutti i doveri da una parte, quindi, e nessun diritto dall'altra.

Ci si potrebbe obbiettare che l'imposta in tal guisa pagata dallo straniero trova un adeguato corrispettivo nell'esercizio di alcuni diritti di indiscutibile importanza, quale la tutela del diritto di proprietà e simili; ma ragionando a questa stregua si dovrebbe anche arrivare all'assurdo di mettere una tassa sullo straniero come prezzo della tutela della sua integrità personale! Se si ha il diritto di servirsi della legge nel proprio interesse, si ha pure il dovere di attenersi alle sue disposizioni e di non trasgredirne il contenuto; dunque non può parlarsi di proporzione fra diritti e doveri quando questi sono in evidente prevalenza su quelli.

Il Comune — lo abbiamo già detto in altra parte

— è un' associazione naturale, che la legge non crea ma semplicemente riconosce, diretta ad ottenere per quanto è possibile il benessere materiale e morale dei consociati. A questo scopo il Comune provvede coi mezzi finanziari che gli stessi consociati gli forniscono; a questi dunque, e non ad altri, spetterà il decidere in qual modo il patrimonio comune dovrà essere impiegato; è perciò lo straniero che di questa comunità fa parte, che all'esistenza di questo patrimonio contribuisce, avrà pure il diritto di ingerirsi, almeno indirettamente, nell'amministrazione del patrimonio stesso.





V.

Contro questa teoria si sono sollevate delle obbiezioni d'indole teorica e d'indole pratica.

Si dice innanzi tutto che il diritto d'elettorato amministrativo è un diritto politico, il quale suppone necessariamente nel subbietto del diritto stesso la qualità di *cittadino*: per conseguenza è logico che all' esercizio di esso lo straniero non venga ammesso.

La distinzione dei diritti in civili e politici non ha un'origine troppo remota: si può anzi affermare che sia stata introdotta in Italia nel secolo scorso dagli scrittori belgi che per primi l' hanno usata nel senso che oggi le si dà comunemente.

Nel linguaggio comune infatti, diritti civili sono quelli che contengono un rapporto d'indole meramente privata esistente da individuo a individuo: e diritti politici quelli che contengono un rapporto d' indole pubblica esistente fra l' individuo e la Società. In questo senso appunto si esprimeva l' illustre Mancini alla Camera dei deputati nella seduta del 16 giugno 1864 quando affermava che « *les rapports des hommes dans la Sociètè sont de deux espèces: de droit civil, rapports d' individus à individus; de droit politique, rapports*

d'individus avec la Sociètè (l'Ètat, la Province, la Comune, les établissements publics en general) ».

Su che cosa si basa questa distinzione? evidentemente non sul vero contenuto del diritto, ma su una qualità speciale dell' oggetto cui il diritto si riferisce, vale a dire su un elemento che da solo non risponde completamente al concetto che si vuole esprimere.

Il diritto suppone necessariamente un rapporto da individuo a individuo o da individuo alla Società, giacchè di fronte a chi può vantare un diritto vi dev'essere chi questo diritto deve rispettare; in altre parole un diritto esiste solo in quanto ad esso corrisponde un dovere, per parte della Società singolarmente o collettivamente considerata. Ora, se questo rapporto esiste fra individuo e individuo sarà d'indole meramente privata, e per conseguenza sarà privato anche il diritto che da esso deriva; se invece questo rapporto suppone da una parte l'individuo e dall'altra la Società collettivamente considerata, il rapporto sarà pubblico e pubblico sarà il diritto che il rapporto stesso contiene.

Da una parte quindi diritti privati, dall'altra diritti pubblici. Certo che un limite netto, reciso fra le due qualità di diritti non esiste nè in teoria nè in pratica, giacchè anche nel diritto privato troviamo principii di diritto pubblico, come la base sulla quale è costituita la famiglia, allo stesso modo che il dirittto pubblico ha parti di diritto privato, come quelle che riguardano la materia delle acque, le pensioni ecc. Si può anzi dire che la maggior parte dei diritti cosi detti civili, si basa su principii di puro diritto pubblico, ai quali la volontà dei privati non potrebbe in alcun modo derogare.

Con tutto questo la divisione dei diritti in pubblici e privati è certamente la più razionale e la più pratica, perchè se non altro delinea la grande sfera entro cui si aggirano i diritti stessi, determinandone esattamente i punti estremi se non i confini fra le due qualità.

Oggi però una grande confusione si è fatta intorno a questa distinzione, in parte forse per quell'esagerata mania di accettare tutto quanto a noi è pervenuto dal diritto romano. Si è presa per base la definizione che Ulpiano dà dei diritti privati e pubblici — *publicum ius est quod ad statum rei romanae spectat: privatum ius est quod ad singulorum utilitatem spectat* — per venire alla conclusione che diritti pubblici sono quelli che suppongono un rapporto fra l'individuo da una parte e lo Stato politicamente inteso dall'altra, e si è chiamato il diritto pubblico col nome di *politico* in antitesi a quello di *civile* datosi al diritto privato.

Ma, mentre questo concetto risponde esattamente a quello di Ulpiano se si considera lo Stato dal punto di vista dal quale lo consideravano i romani, è supremamente inesatto se lo si applica all'idea che dello Stato abbiamo noi.

La Società, infatti, nella sua complessa organizzazione, presenta molteplici aspetti, rispondenti tutti ad uno stato di fatto naturale e allo stesso tempo legale: abbiamo, a mo' d'esempio, lo Stato e il Comune che rappresentano due diversi lati dell'organizzazione sociale, pubblici ambedue ma non però entrambi politici. Ora è chiaro come la nuova distinzione che si è sostituita all'antica risenta dell'errore, oramai invalso, per il quale si considera lo Stato dal solo suo aspetto politico, senza così tener conto di ciò che è amministrazione dello Stato e che suppone necessariamente un'organizzazione amministrativa diversa da quella dell'Ente politico.

In base a questa confusione l'Armanni [1] ha definito il diritto politico come « una facoltà inerente alla persona in quanto è parte dell'aggregato sociale », e il Clementini [2] lo ha definito come « un diritto a prender parte alla cosa pubblica ».

---

(1) Le riforme del Consiglio di Stato.
(2) Della competenza e dei procedimenti speciali.

Nell'azione dello Stato — lo abbiamo già detto — bisogna distinguere l'*ius imperii* dall'*ius gestionis*: il primo deriva immediatamente dall'idea di sovranità, anzi è di questa la più alta e solenne espressione, e appunto per questo lo Stato nell'esercizio di tale suo potere è insindacabile, e al di sopra dei singoli consociati, in quanto rappresenta il diritto di questi collettivamente considerati; l'*ius gestionis* definisce quella che più volte abbiamo chiamato Amministrazione dello Stato, vale a dire lo Stato considerato come persona giuridica, capace di possedere. di obbligarsi, in una parola, capace di avere tutti i diritti civili di cui godono le singole persone fisiche che formano l'ente-società.

Ora tutti i diritti che suppongono l'esistenza di un rapporto fra l'individuo e lo Stato, si consideri questo come agente in virtù del suo *ius imperii* o del suo *ius gestionis*, sono diritti pubblici ma non simultaneamente diritti politici: si dovranno chiamare tali solo quei diritti che si riferiscono allo Stato costituzionalmente inteso, cioè in quanto è fonte ed organo della sovranità.

In questo senso appunto va intesa la definizione che del diritto politico ha dato Silvio Spaventa, il quale, commentando, nel suo famoso discorso sulla giustizia amministrativa, l'art. 2 della legge sul contenzioso amministrativo, così si esprimeva: Fu una grande inesattezza di linguaggio, se non un errore, avvertita nella redazione dell'art. 2 di quella legge, dove in luogo di *diritto pubblico* fu adoperato il vocabolo *diritto politico*, che ordinariamente è usato per significare la sola specie di rapporti del cittadino collo Stato, nei quali si attua la partecipazione di quello al governo e ammministrazione di questo. Pertanto il diritto pubblico dei corpi morali in genere si trovò sottratto completamente alla cognizione dell'autorità giudiziaria.

Dunque, secondo noi, diritti politici sono quelli che si riferiscono allo Stato politicamente o costituzional-

mente inteso, e per conseguenza sono una parte dei diritti pubblici, sotto il qual nome comprendiamo tutti i diritti riferentisi agli enti morali pubblici, come lo Stato, la Provincia, il Comune e tutti gli Istituti pubblici in generale.

Vi sono infatti dei diritti che, pur essendo pubblici, non possono in alcun modo chiamarsi politici, come, per esempio, il diritto agli impieghi, alla pensione e simili, che il De Gioannis proponeva di chiamare *diritti amministrativi.*

Tanto in teoria che nella pratica interessa poco che venga o no dato un nome speciale a questa categoria di diritti: a noi basta poter stabilire che i diritti politici siano una parte dei diritti pubblici, e che per conseguenza vi sono dei diritti pubblici i quali non derivano direttamente dall'idea di Stato, inteso come ente politico. Il diritto costituzionale e il diritto amministrativo sono due diverse branche del diritto pubblico; ma, mentre il primo è un vero e proprio diritto politico, il secondo non lo è affatto.





VI.

Posta così la distinzione dei diritti in pubblici e privati, può ammettersi lo straniero al godimento dei diritti pubblici? E qui occorre fare una distinzione.

Abbiamo già detto come i diritti pubblici si suddividano alla loro volta in altre due grandi categorie a seconda che suppongono un rapporto esistente fra l'individuo e lo Stato considerato come organizzazione politica, o fra l'individuo e l'Amministrazione dello Stato: alla prima di queste categorie è stato dato il nome di *diritto politico*, alla seconda il De Gioannis proponeva di dar l' appellativo di *diritti amministrativi*, vocabolo che però non ha incontrato troppo, e non sappiamo perchè, il favore degli scrittori, e non ha perciò avuto pratica applicazione. La prima di queste due categorie comprende dei diritti i quali toccano direttamente l'esistenza della Società in quanto è costituita politicamente e direttamente partecipa all'attività del Consorzio internazionale. I caratteri che contraddistinguono i varii Stati che di questo Consorzio fanno parte risiedono specialmente ed unicamente sul criterio della nazionalità, ed è quindi logico che coloro i quali di una data Na-

zione non fanno parte, non siano ammessi a godere dei diritti che formano la principale prerogativa dei cittadini della Nazione stessa. Tali sono il diritto d'elettorato politico e in genere tutti quei diritti che ripetono la loro esistenza direttamente dalla Costituzione o che ad essa direttamente si riferiscono.

La seconda delle suddette categorie comprende dei diritti, i quali, pur essendo pubblici, non implicano un rapporto diretto fra l'individuo e la Nazione, e per conseguenza esistono indipendentemente dall'idea di nazionalità. Questi diritti, come abbiamo più su dimostrato, non danno modo per sè stessi a chi ne è investito di partecipare direttamente o indirettamente all'attività politica dello Stato; nessuna ragione quindi esiste che impedisca di ammettere al godimento di tali diritti anche gli stranieri.

La legislazione italiana — pur risentendo anch'essa l'influenza di quel diritto storico che in ogni straniero vedeva un nemico— ha in parte riconosciuto agli stranieri tale facoltà, ed ha loro permesso l'esercizio di certi diritti d'indole eminentemente pubblica ma che ciononostante non potevano chiamarsi politici. Tali sono ad esempio, il diritto di associazione, il diritto di concorrere alle cattedre universitarie, il diritto di coprire alcune determinate cariche ecclesiastiche, e che sono anche cariche dello Stato, quando la relativa disposizione emani dal sommo Pontefice, e simili diritti, sul cui carattere pubblico — lo ripetiamo — non si può avere nessun fondato dubbio.

E qui ci piace notare come anche la giurisprudenza italiana si è parecchie volte pronunciata nel senso da noi già esposto, riconoscendo agli stranieri il godimento di quei diritti pubblici che esistono indipendentemente dall'idea di nazionalità. Crediamo anzi utile riportare una massina della Corte d'Appello di Perugia la quale dispone: « I diritti civili e *politici* che a termini dell'art. 2 della legge sul contenzioso amministrativo sono soggetti

alla competenza dell'autorità giudiziaria, anche quando vi è interessata la pubblica amministrazione, e si rife riscono ad atti di questa, sono quelli che emanano dalla legge e concernono l'esercizio della libertà civile giuridica, quanto alle persone ed alla proprietà, *e possono pure competere allo straniero.* ». E' chiaro come in questa massima della Corte d'Appello di Perugia la parola *politici* debba essere intesa nel senso di *pubblici*, giacchè, come abbiamo dimostrato, i veri e propri diritti politici non possono competere allo straniero, in quanto suppongono necessariamente in chi ne è investito la qualità di *cittadino.*

Dimostrato, dunque, come debba essere concesso agli stranieri il godimento dei diritti pubblici che non hanno alcun carattere politico, resta a risolvere un'altra questione, se cioè il diritto d'elettorato amministrativo sia un vero e proprio diritto politico oppure no.

E qui torna in campo l'altra non meno importante questione se il Comune, nell'organizzazione dello Stato, abbia un'importanza politica oppure un'importanza semplicemente amministrativa. E tale questione crediamo d'averla completamente esaurita in altra parte di questo studio, quando cioè abbiamo discorso dei caratteri del Comune moderno.

Abbiamo detto infatti come lo Stato si presenti alla mente dello studioso sotto un duplice aspetto: uno politico ed uno amministrativo, ed abbiamo anche dimostrato come il Comune sia un organo dello Stato considerato sotto quest'ultimo aspetto. Riepilogando dunque quanto a questo proposito abbiamo detto, possiamo affermare che il Comune è un'associazione avente origini e scopi affatto politici ma semplicemente amministrativi, e che quindi non partecipa in modo alcuno all'esercizio dell'attività giuridica dello Stato inteso come la sintesi di tutti i poteri sovrani, come l'espressione più alta della collettività politicamente organizzata. E la prova

più evidente di questa nostra asserzione la troviamo nel fatto che mentre la costituzione politica degli Stati varia col variare degli Stati stessi, la costituzione dei Comuni è uguale — salvo certe modalità di importanza molto secondaria — in tutti gli Stati, qualunque sia la loro forma politica.

Una certa influenza, è innegabile, viene da questa esercitata anche sull'amministrazione locale, ma tale influenza non si esplica già sui caratteri e sull'indole dell'attività comunale, ma sul modo con cui essa si svolge, sullo sviluppo più o meno largo che ad essa vien concesso, sempre nei limiti che ad essa vengono imposti dallo scopo cui è naturalmente indirizzata.

Ciò posto, per qual ragione dovrà chiamarsi politico quel diritto in forza del quale i consociati danno modo al Comune di poter svolgere la sua attività, eminentemente economica e patrimoniale, eminentemente amministrativa? Non confondiamo, per carità, l'essenza del diritto col modo con cui il diritto stesso si esercita; badiamo alle sue qualità intrinseche non a quelle estrinseche, che, se possono far rassomigliare il diritto elettorale amministrativo a quello politico, non possono però mutarne la natura e farne un diritto politico. A questa stregua, anche il diritto dei membri di qualunque società commerciale, che si proponga uno scopo pubblico, di nominare quelli che dovranno amministrare il patrimonio sociale, sarebbe un diritto politico!

Anche col diritto elettorale amministrativo si partecipa all'amministrazione della cosa pubblica; ma appunto per questo tale diritto sarà eminentemente pubblico, ma non c'è una ragione per chiamarlo politico. La cosa pubblica, va bene; ma limitata a quella data comunità, e formata dalle contribuzioni di coloro che della comunità stessa fanno parte, a qualunque nazionalità essi appartengano, e non già dei soli cittadini dello Stato di cui il Comune è parte.

Dunque, se il diritto d'imporre tasse non è un diritto politico, in quanto non grava solo sui cittadini, perchè lo dev'essere il diritto di partecipare all'amministrazione del patrimonio formato da queste imposte che anche gli stranieri sono tenuti a pagare?

Non ci si dica che a questo modo si dovrebbe concedere agli stranieri anche il diritto d'elettorato politico, giacchè la funzione dei rappresentanti politici dello Stato è ben diversa da quella dei consiglieri comunali.

L'importanza della Camera dei deputati non è infatti limitata all'amministrazione del patrimonio dello Stato, la qual funzione è specialmente affidata al Ministero, ma si estende a tutto un complesso di altre funzioni d'indole eminentemente politica, e che trovano la loro unità organica non già nel Ministero — organo esclusivamente amministrativo — ma nel Gabinetto, la cui importanza è tutta politica.

Nello Stato, dunque, le funzioni politiche e quelle amministrative si trovano riunite in un solo organo, e appunto per questo i soli cittadini dello Stato hanno il diritto di nominare coloro che queste funzioni debbono esercitare; ma nel Comune questo non avviene, perchè nessuna funzione politica in esso si riscontra.

Ci si potrà obbiettare che il sindaco, il capo cioè dell'amministrazione comunale, è anche ufficiale del Governo. Ma nel sindaco le due funzioni sono nettamente diverse fra loro e a lui derivano da due diverse fonti, tantochè gli competono delle garanzie — come la tanto biasimata garanzia amministrativa — che non competono, per esempio, al capo dell'amministrazione provinciale, per la semplice ragione che questo non è ufficiale del Governo. Questa qualità, dunque, non deriva al sindaco dal solo fatto di essere capo dell'amministrazione comunale, ma da un complesso di altre cause che hanno consigliato — in parte per ragioni di opportunità — di sminuzzare per quanto sia possibile l'autorità del

Governo centrale in modo da avere un suo rappresentante diretto in estensioni territoriali relativamente piccole.

Come dunque paragonare il diritto elettorale amministrativo a quello politico? Perchè chiamare anche quello un diritto politico quando non presenta alcuno di quei caratteri politici che invece largamente si riscontrano nel diritto di voto politico? Diritto pubblico, sì, ma non politico, se non si vuole snaturare l'essenza del diritto stesso e prendere come base per la sua qualifica un elemento affatto estraneo e tale da non potere menomamente influire sulla sua vera essenza.

Se, d'altro canto, il diritto elettorale amministrativo non è un diritto politico, perchè non vi devono essere ammessi anche gli stranieri? E quì viene in campo la tanto declamata *ragion politica*, per la quale, ragioni di indole pratica consiglierebbero di non affidare allo straniero un diritto di cui, per ragione naturale, dovrebbe certamente godere. Esaminiamo la nostra legge comunale e provinciale, e vedremo se veramente questo pericolo esiste e se il nostro legislatore lo ha realmente evitato.

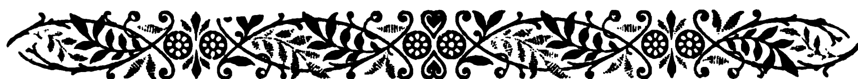
Premettiamo che, dato l'attuale nostro ordinamento positivo, secondo il nostro concetto dovrebbe concedersi allo straniero il diritto d'elettorato non quello di eleggibilità, a causa di alcune funzioni d'indole troppo delicata che la legge affida ai consiglieri comunali, come ad esempio, quelle di ufficiale dello Stato civile che il sindaco può delegare ai consiglieri; ed inoltre perchè, rivestita la qualità di consigliere, lo straniero dovrebbe essere ammesso a rivestire anche quella di sindaco o quanto meno di assessore, ed essere quindi ufficiale del Governo.

Quando una profonda riforma dell'attuale ordinamento amministrativo avrà provveduto a costituire il Comune interamente ed esclusivamente su basi d'indole

economica, togliendo quella dannosissima confusione che oggi per certe materie esiste fra le funzioni dello Stato politico e quelle del Comune, fra i caratteri dell' uno e dell'altro, confusione dovuta ad una deplorevole incuria degli uomini di governo e ad una falsa educazione pubblica del popolo — quando ciò siasi ottenuto, ripetiamo, allora potrà concedersi allo straniero anche il diritto di far parte dei Corpi rappresentativi locali.

Ma l'esistenza di questi difetti non deve per nulla influire, e non influisce per nulla, sulla convenienza di ammettere lo straniero al godimento del diritto d'elettorato; e appunto per questo crediamo assolutamente prive d'importanza quelle ragioni d'indole pratica che si vuole consiglino l'esclusione da tale diritto dello straniero.





VII.

Si dice infatti che gli stranieri, godendo del diritto di voto, potrebbero esercitare una certa influenza dannosa sull'andamento dell'amministrazione comunale.

Ma quale influenza, di grazia? Abbiamo visto come il Comune abbia una sfera d'azione dalla legge limitata entro determinati confini, dai quali non potrebbe trasmodare senza esservi ricondotta dall'azione vigile e attenta dell'autorità tutoria. E questa influenza quindi non potrebbe essere esercitata che sulla diversità d'indirizzo che all'amministrazione comunale verrebbe impresso, pur mantenendolo sempre nei confini della legge.

Ma della convenienza o meno di un dato indirizzo sono giudici esclusivi i contribuenti e per essi i consiglieri comunali, la cui azione dovrà sempre essere diretta al bene dell'Ente e dei comunisti, salvo a vederla annullata dalla competente autorità superiore.

In ogni modo anche ammettendo che gli stranieri potessero esercitare una certa influenza sull'andamento dell'amministrazione comunale, anche non partecipando direttamente alla nomina degli amministratori del patrimonio comune, potrebbero su questa influire, e per

conseguenza sull'andamento dell'amministrazione stessa. Del resto un breve esame della nostra legge comunale e provinciale ci convincerà maggiormente che questa, come tutte le altre obbiezioni mosse alla presente teoria, non siano che un mero pretesto allo scopo di nascondere la vera causa che ha dato origine a questa odiosa esclusione dello straniero da un diritto che, per ragioni naturali, dovrebbe poter esercitare.

E prima di tutto, stabilito, con una serie di disposizioni di cui a suo luogo abbiamo visto la giustizia e l'opportunità, il principio dell'interesse come base principale per l'esercizio del diritto elettorale, a questo principio poi contravviene, negando il diritto di voto a tutta una categoria di persone che pure hanno un interesse materiale a partecipare all'amministrazione del patrimonio comunale. E tali persone sono gli stranieri, e si volle giustificare tale esclusione con ragioni che si chiamarono pratiche, di convenienza, di indiscutibile opportunità.

Ma, come succede ogniqualvolta si vuol sostenere un principio che si riconosce falso, quello dell'esclusione assoluta dello straniero si è dovuto temperarlo con una serie di disposizioni che hanno reso addirittura irrisorio il principio stesso, non solo, ma ne hanno praticamente dimostrato la falsità.

E la prima di queste contraddizioni la troviamo nell'art. 12 della legge comunale e provinciale, il quale all'ultimo capoverso dispone che « sono equiparati ai cittadini dello Stato per l'esercizio del diritto contenuto nel presente articolo, *i cittadini delle altre provincie italiane quand'anche manchino della naturalità.*

Non discutiamo le ragioni che hanno indotto il nostro legislatore a introdurre questa eccezione al principio cui informava il diritto d'elettorato: si tratta di una affermazione solenne di patriottismo, di un benefizio accordato ai nostri fratelli che ancora gemono sotto il

giogo straniero. Ma esaminando la disposizione dal lato della sua pratica applicazione, risulta evidente come questa non sia altro che la concessione del diritto di voto ad una determinata categoria di stranieri. E non ha valore l'obbiezione che di veri e proprii stranieri non possa in questo caso trattarsi, per il sentimento in essi vivissimo della nazionalità italiana, giacchè questo potrà esser vero riguardo alle popolazioni di Trento e Trieste ed anche di Malta, ma non di tutte le altre regioni che geograficamente ed etnograficamente dovrebbero far parte del regno d'Italia. Infatti, attenendoci al principio del sentimento nazionale, quale differenza praticamente può farsi fra un cittadino d'Aiaccio e un cittadino, ad esempio, di Marsiglia o di Parigi? per qual ragione è lecito diffidare di questi ultimi e non dei primi, quando questi sono — e di ciò non si può dubitare — più francesi degli stessi parigini? quali inconvenienti pratici sono stati la conseguenza della concessione del diritto d'elettorato ai côrsi, per riguardo allo Stato italiano stranieri al pari dei cittadini di qualunque altro Stato estero?

La risposta non può essere che una, e tale da confermare ampiamente il principio da noi più sovra esposto.

Ma non basta. Le parole « quand'anche manchino della naturalità » con cui si chiude l'art. 12 suddetto, portano alla conclusione che gli stranieri possono godere del diritto di voto amministrativo naturalizzandosi cittadini italiani. Ma — come acutamente osserva Orlando — poichè la naturalità può essere conferita per decreto reale e per legge, in mancanza di un espresso limite, bisogna ritenere che gli stranieri naturalizzati in qualsivoglia dei due modi suddetti, possano essere elettori amministrativi.

Ora, quali nuovi doveri impone allo straniero la cosidetta piccola naturalità?

Il giuramento di fedeltà al Re e allo Statuto e l'osservanza delle leggi dello Stato, ed inoltre il domicilio per parte del naturalizzato nel territorio dello Stato.

La seconda di queste condizioni la si dovrebbe pretendere anche allo straniero non naturalizzato, il quale col fissare il suo domicilio in un Comune del Regno, dimostrerebbe appunto di interessarsi all'andamento dell'amministrazione del Comune stesso.

Per quanto poi riguarda il giuramento di fedeltà al Re, è chiaro come questo in pratica si risolva in una garanzia puramente platonica, giacchè qualunque straniero di fatto vi è tenuto, salvo ad essere espulso dal territorio del regno come pericoloso pel mantenimento dell'ordine pubblico.

Oltre a questi nessun altro dovere impone allo straniero la piccola naturalizzazione, giacchè con essa lo straniero non perde la qualità di cittadino dello Stato cui per origine appartiene.

Non si può neanche dire che trattisi d'una sufficiente garanzia per lo Stato italiano, perchè in fatto di moralità si richiedono condizioni tali anche ai cittadini, per assicurare pienamente dell' uso legale del diritto di voto, che da questo lato si può essere sufficientemente garantiti.

È chiaro quindi come la legge possa per questo verso facilmente eludersi; e non possiamo neanche lontanamente supporre che tale inconveniente sia sfuggito al nostro legislatore. Amiamo invece credere che non siasi saputo liberare da un pregiudizio che per lunga serie di secoli s'era radicato nella coscienza dei popoli, ma che, riconoscendo la falsità del principio che si voleva sancito, abbia cercato tutti i mezzi atti a renderne meno rigorosa l'applicazione, rivestendo la concessione del diritto di voto di certe formalità e di certe garanzie esteriori che dessero l'illusione di quello che in realtà non era.

E se è vera la nostra supposizione, il fatto non è senza importanza, in quanto dimostra quale cammino abbiano fatto nella coscienza dei popoli quelle teorie altamente umanitarie che tendono ad affratellare sempre più gli uomini, a qualunque razza esssi appartengano.

Ed a questo, ne siamo certi, un giorno dovrà arrivarsi. Sono tali i progressi che la scienza del diritto ha fatto, sono tali le vittorie che giorno per giorno in nome del diritto si ottengono, perchè si debba credere che questo sia giunto alla sua ultima più perfetta manifestazione. Le scienze giuridiche da una parte e quelle sociali dall'altra completeranno l'opera dei grandi filosofi che in tutti i tempi hanno predicato l'affratellamento dei popoli. Se la così detta politica è stata fino ad oggi un grande ostacolo al conseguimento di questo scopo, anch'esso verrà superato, giacchè altrimenti bisognerebbe disperare del senno degli uomini e credere che vi sia un limite oltre il quale — novelle colonne d'Ercole — non sia possibile la marcia dell'umano progresso.

E noi ci auguriamo che alla testa di questa marcia trionfale si metta ancora una volta l'Italia, e consegua essa per la prima un'altra immensa vittoria sulla via della civiltà, accordando agli stranieri il diritto di voto amministrativo, quello fra i diritti pubblici che più si accosta ai veri diritti politici, concessione che farà ancora una volta chiamare la nostra terra, madre di diritto alle genti.



Prezzo L. 1,50



